

## II. POLEMIKI

RYSZARD GROBELNY

### DLA KOGO POZNAŃSKI BUDŻET OBYWATELSKI?

DYSKUSJA Z ARTYKUŁEM  
*BILANS SPOŁECZNEJ WYOBRAŹNI.*  
KOMENTARZ SOCJOLOGICZNY  
DO POZNAŃSKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

#### I. WSTĘP

Z zainteresowaniem i przyjemnością zapoznałem się z artykułem Rafała Drozdowskiego i Macieja Fraćkowiaka *Bilans społecznej wyobraźni*<sup>1</sup>. Refleksja Autorów jest tym cenniejsza, że wokół budżetu obywatelskiego (również poznańskiego) narosło wiele mitów i wyobrażeń, które wielokrotnie powtarzane nabywają status prawdy, nie pozwalając obiektywnie ocenić szans i zagrożeń dla tego projektu. Publikacja poznańskich socjologów w wielu momentach idzie na przekór temu zbiorowemu myśleniu, co stanowi o jej dużej wartości. Co oczywiście nie oznacza, że ze wszystkimi propozycjami i poglądami Autorów się zgadzam.

Dziękując za zaproponowaną mi możliwość podzielenia się swoimi przemyśleniami, chciałbym w pierwszej kolejności powiedzieć, jak ja, Ryszard Grobelny, rozumiem ideę budżetu obywatelskiego. Następnie skupię się na wypunktowanych przez Autorów aspektach krytyki, na którą spróbuję odpowiedzieć. Moje spojrzenie będzie zarazem spojrzeniem praktyka, widzącego zarówno możliwości, jak i ograniczenia we wdrażanych technikach konsultacji społecznych.

Na początku chciałbym odpowiedzieć na pytanie, skąd wziął się pomysł, by w Poznaniu wprowadzić budżet obywatelski. Sugerowane przez Autorów odpowiedzi są z grubsza prawidłowe – chodzi o „nową formułę konsultacji społecznych, nowoczesne narzędzie inkluzji i aktywizowania mieszkańców”. To wszystko prawda.

Dla mnie, jako decydenta miejskiego, istotne było znalezienie takiej formy dyskusji o budżecie miasta, która byłaby z jednej strony przystępna i interesująca, z drugiej zaś – by dostarczała wiedzy maksymalnie praktycznej w procesie zarządzania miastem, również w formie szerokich badań opinii

---

<sup>1</sup> R. Drozdowski, M. Fraćkowiak, *Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 4.

publicznej. Przypomnę, że rok wcześniej – w 2011 r., zaproponowałem poznańskiemu udział w Pogłębionych Konsultacjach Budżetowych opartych na technice deliberatywnej. Przy całym rozmachu tego przedsięwzięcia konsultacje te pokazały, jak trudno rozmawiać o tak skomplikowanym i wieloaspektowym dokumencie, jakim jest budżet miasta.

Poznański budżet obywatelski, który również z ambicjonalnych względów był drugim wprowadzonym w Polsce tego typu projektem (stąd nie zgodzę się z Autorami, że Poznań naśladował, a nie przecierał ścieżki, bo było zupełnie odwrotnie), miał stanowić próbę „ukonkretnienia” dyskusji o miejskich finansach w postaci wyboru miejskich przedsięwzięć rekomendowanych do realizacji. Myślę, że to właśnie się udało.

## II. BUDŻET OBYWATELSKI I NIEOBYWATELSKI

W ocenie tego projektu ważne jest spojrzenie ideowe, od którego zresztą rozpoczynają również poznańscy socjologowie. Między innymi w nim tkwi zasadnicza rozbieżność, która sprawia, że budżet obywatelski jest równie mocno krytykowany z pozycji tzw. aktywistów miejskich oraz samorządowców.

Zgrzyt polega na tym, że budżet obywatelski jako „idea demokracji uczestniczącej” czy wyrażona wprost procedura decyzyjna nijak się ma do systemu demokracji przedstawicielskiej obowiązującego w Polsce. Skoro decyzje w sprawach lokalnych podejmowane są przez przedstawicieli mieszkańców (radnych) i wykonywane przez wybranego w bezpośrednich wyborach prezydenta, gdzie w tym modelu znajduje się miejsce dla „decyzji” budżetowych podejmowanych bezpośrednio przez mieszkańców? Dodajmy „decyzji”, za które odpowiedzialność prawna i polityczna spoczywać będzie zawsze na radzie gminy i organie wykonawczym, czyli wójtce, burmistrzu, prezydencie.

Znam głosy, które wskazują, że skoro „decyzje” mają podejmować mieszkańcy, to po co nam organ uchwałodawczy, czyli radni? A może warto – wzorem antycznej Grecji – ich po prostu losować?

Drugie pytanie brzmi: Czy budżet miasta jako taki można nazwać „nieobywatelskim”? Bo skoro mamy budżet, ten prawdziwy, „obywatelski”, czyli tworzony przez mieszkańców, to ten tworzony przez radnych i urzędników, jaki jest? Robiony mieszkańcom na złość?

Z tego też wynika moja pewnie dość kompromisowa postawa. Traktuję budżet obywatelski jako formę konsultacji społecznych (a nie współdecydowania), a wyrażone przez mieszkańców zdanie podczas głosowania jako „rekomendacje”, a nie podjęte „decyzje”. W mojej ocenie pozwala to zachować dotychczasowy porządek formalnoprawny przy uwzględnieniu szeregu oczekiwań dotyczących bezpośredniego wpływu, który oczywiście pozostaje bardzo duży. Zdaję sobie sprawę, że narażam się w ten sposób obu stronom tej dyskusji, ale tak dzieje się zwykle, gdy stajemy wobec swego rodzaju konfliktu wartości przejawiającego się w opozycji „demokracja przedstawicielska” a „demokracja bezpośrednia”.

### III. (ŁATWA) OBRONA POZNAŃSKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Spróbuję teraz bezpośrednio odnieść się do części uwag zawartych w artykule *Bilans społecznej wyobraźni*, zwłaszcza w części poświęconej „łatwej krytyce Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego”, czyli takiej, z którą najczęściej można spotkać się w mediach lub podczas debat publicznych. Przyznam, że „obrona” założeń Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego również nie stanowi większej trudności.

Pierwszym zarzutem jest kwota budżetu obywatelskiego, która zdaniem krytyków powinna być dużo wyższa lub przynajmniej powinna być każdego roku zwiększana. Często porównuje się ją do sumy wydatków miasta, co jest o tyle nieuprawnione, że w sprawie zdecydowanej większości tych wydatków samorząd nie ma elastyczności (trzeba bowiem utrzymywać szkoły, płacić pensje nauczycielom, przeznaczać środki na pomoc społeczną itp.). Są to wydatki obligatoryjne, spoczywające na zadaniach nakazanych ustawowo. Moglibyśmy próbować odnieść tę kwotę do wydatków inwestycyjnych, które oscylują w wysokości 350 mln (przy 2,8 mld budżecie miasta), choć ten „ułamek” i tak znacząco się wtedy nie zwiększy. Jest to jednak bardziej poprawne myślenie niż odnoszenie 10 mln do kwoty całego budżetu miasta.

Inną sprawą jest wysokość środków przekazywanych mieszkańcom i organizacjom pozarządowym w formie partycypacyjnej, czyli obywatelskiej. Skoro mówimy o tym, że 10 mln to za mało, to spójrzmy na inne zadania realizowane przy współdziałaniu społecznym: pieniądze przekazane na działalność samorządów pomocniczych – 20,7 mln zł, na współpracę z organizacjami pozarządowymi – 10 mln (tyle mniej więcej dotyczy zadań fakultatywnych, bo za pozostałe 50 mln zł organizacje społeczne realizują zadania obligatoryjne gminy), inwestycje z udziałem ludności – 3,5 mln zł. Powstaje w ten sposób suma około 40,7 – 90,7 mln zł, które wydatkowane są w ścisłej współpracy z mieszkańcami. To bardzo dużo i na dodatek jest to jedna z najwyższych kwot w Polsce.

Drugi i trzeci zarzut dotyczą przerzucania odpowiedzialności za trudne decyzje na mieszkańców oraz wychowywania ich na „własnej skórze”, by poznali ciężar podejmowanych decyzji, tak jak go odczuwają decydenci. Do tego dochodzi zarzut czwarty sprzeciwiający się porównywaniu „nieporównywalnych wydatków”, takich jak inwestycja w hospicjum a propozycja ulicznego happeningu.

Po pierwsze, nie do końca mam poczucie, że jest tak, jak Autorzy piszą. Po drugie, wbrew pozorom co złego w tym, by tak właśnie było? Pewnie jeśli stwierdzę, że „rządzenie to ciężar”, uznane zostanie to za zbyt pretensjonalne, dlatego wolę zaprosić na publicznie otwarte posiedzenia poszczególnych komisji Rady Miasta, podczas których naocznie można przekonać się, że takich właśnie wyborów – w kontekście ograniczonych zasobów – trzeba dokonywać każdego dnia. Dlaczego nie mieliby ich dokonywać mieszkańcy?

Mam wrażenie, że tak jako „socjologiczne oko” dokonuje wnikliwej oceny budżetu obywatelskiego, tak „prezydenckie oko” widzi w tej analizie dość sprzeczną wizję samego obywatela. Otóż Autorzy lub krytycy, na których się

powołują, oczekują wspomnianego już wcześniej prawa do współdecydowania, ale pozbawionego odpowiedzialności! W każdym momencie, gdy może pojawić się jakikolwiek postulat wzięcia na siebie ciężaru decyzji, socjologowie-krytycy trochę niczym nadopiekuńcza matka odciągają dziecko-społeczeństwo od potencjalnego zagrożenia polegającego na zmierzaniu się ze skutkami podjętej decyzji. Podobno misją niektórych socjologów jest „obrona społeczeństwa”. Jednak w takie sytuacji mamy do czynienia raczej z jego smutną wizją, bo traktującą to społeczeństwo jako zbiór nie do końca dojrzałych jednostek, którzy wychowują się w toksycznej relacji ze srogim i złym ojcem oraz nadopiekuńczą matką. A bycie obywatelem w społeczeństwie to nie tylko prawa, ale i obowiązki.

Ostatni zarzut dotyczący sposobu, w jaki wygospodarowano z budżetu miasta owe 10 mln, połączony z retorycznym pytaniem, „czy aby nie odebrano części z tych pieniędzy na przykład samorządom pomocniczym”, budzi mój sprzeciw o tyle, że informację tę można było uzyskać przed jego sformułowaniem. Gwoli ścisłości podkreślę, że 10 mln nie zostało „wygospodarowane” kosztem samorządów pomocniczych. Nie zostało również dodrukowane, co siłą rzeczy oznacza, że realizacja poszczególnych zadań musiała się odbyć kosztem innych. Oczywiście jest, że te 10 mln można by przeznaczyć na inne zadanie miejskie (oświatę, drogi, pomoc społeczną itp., itp.). Zatem pytanie powinno brzmieć, czy zadania wskazywane w ramach budżetu obywatelskiego są mniej istotne od pozostałych zadań możliwych do realizacji. Jeśli będziemy w stanie jednoznacznie odpowiedzieć, że nie (a ja nie jestem w stanie udzielić takiej odpowiedzi), to rzeczywiście budżet obywatelski nie ma sensu. Ale na szczęście mieszkańcy odpowiadają inaczej.

#### **IV. OBYWATEL-PROFESJONALISTA, OBYWATEL-W-SAM-RAZ A OBYWATEL-NIEŚMIAŁY**

Pomijając w końcu kwestie „łatwej krytyki”, chciałbym odnieść się do uwag Autorów, które można określić mianem prognozy społecznych skutków realizowania budżetu obywatelskiego w obecnym kształcie oraz postulowanej – dość radykalnej – zmiany.

Zgadzam się z tezą i zagrożeniami polegającymi na tym, że „im większy sukces idei budżetu obywatelskiego, mierzony liczbą zgłoszonych projektów, tym prawdopodobnie większe społeczne niezadowolenie”. Mam świadomość, że Autorzy projektów z roku na rok mogą coraz bardziej profesjonalizować swoje zachowania w zakresie doskonalenia wniosków i budowania swojego poparcia wokół nich. Czy jednak skoro dochodzi do „zagęszczania więzi”, to należy czynić z tego powodu wyrzuty? Na pewno „profesjonalizacja” następująca u wnioskodawców może odstraszyć tych, dla których budżet obywatelski mógłby być pierwszym kontaktem ze sferą publiczną. Trzeba jednak mieć świadomość, że w sytuacji, w której rzecz dotyczy dużych pieniędzy przeznaczanych na konkretne projekty, nie wystarczy po prostu złożyć wniosku. Trzeba zaangażować znajomych, sąsiadów, pomyśleć o ciekawej promocji projektu. W mojej ocenie wartością jest, że następuje swoisty proces uczenia się. Uczenia

się mieszkańców oraz urzędników, bo w tegorocznej edycji wprowadziliśmy zmiany, które w zamierzeniu mają premiować większą liczbę projektów do głosowania i realizacji.

Oczywiście odpowiedź na pytanie, dla kogo Poznański Budżet Obywatelski, jest bardzo ważna. Czy ma być to budżet dla obywateli aktywnych (profesjonalistów), wspomnianych przez Autorów obywateli „środka” (złoty obywateli), czy może dla tych „nieśmiały”, którzy może i by chcieli, ale boją się, że to za trudne?

Rafał Drozdowski i Maciej Frąckowiak – choć może nie jest to wyrażone wprost – zdają się stawać po stronie tych drugich, dla których zgłoszenie projektu oraz wszelkie działania zmierzające do pozyskania głosów byłyby pierwszą przygodą przeżywaną w świecie publicznym. Więcej, postulują w dalszej części artykułu „przesuwanie horyzontu wyobraźni”, czyli takie sprofilowanie budżetu obywatelskiego, by służył głównie jako „akcelerator” lub „wehikuł” zupełnie nowych pomysłów na miasto, robionych kosztem tych sztampowych ścieżek rowerowych i chodników lub „wielkich inwestycji”, które winny być finansowane z budżetu „centralnego”.

Zauważam tu kolejny paradoks polegający na „zachęcaniu słabszych do zgłaszania trudniejszych projektów”. Oto bowiem ci, którzy zdaniem Autorów „czują się na uboczu miejskich polityk” i nie odnajdują się w gąszczu przepisów czy schematów myślenia projektowego, będą mieli za zadanie tworzyć jedynie propozycje innowacyjne, „ryzykowne, ale oryginalne”. Mam duże wątpliwości, czy taki eksperyment miałby szansę powodzenia i czy nie ograniczałby on w gruncie rzeczy naszej wyobraźni. Nic nie stoi na przeszkodzie, by w budżecie obywatelskim znalazły się zarówno projekty „tradycyjne”, jak i „odjechane”. Niech w ostatecznym rozrachunku swoim głosem zadecydują mieszkańcy. Niezależnie od tego, właśnie dla kategorii oryginalnych pomysłów przeznaczone są miejskie granty m.in. w ramach programu „Centrum Warte Poznania”. Myślę, że nie warto powielać tego rozwiązania w ramach Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego.

## V. BUDŻET BEZ ZAKOŃCZENIA

Sam zastanawiam się, w jakim kierunku pójdą eksperymenty związane z budżetami obywatelskimi w Polsce, i niestety nie mam gotowej odpowiedzi. Każda dotychczasowa ocena obarczona jest błędem jednostkowości (większość gmin dopiero zaczyna wprowadzać takie konsultacje, niewiele przeszło choć dwie edycje). Zbyt surowa będzie pewnie zniechęcać. Zbyt łagodna – rozleniwiać. Dobry projekt, żeby żył i przyciągał, aktywizował mieszkańców, musi się zmieniać. A zatem musi mieć dostarczane bodźce, które go do tej zmiany będą motywowały. Jednym z takich bodźców może być mądra, nawet marzycielska krytyka, dzięki której możemy być pewni, że dyskutując o budżecie obywatelskim, nie wylewamy od razu dziecka z kąpielą.

*Ryszard Grobelny*  
*Prezydent Miasta Poznania*

Copyright of Journal of Law, Economics and Sociology is the property of Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznan and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Właścicielem praw autorskich do „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” jest Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zawartość czasopisma nie może być kopiowana, przesyłana do innych stron internetowych bądź zamieszczana na blogach bez pisemnej zgody wydawcy. Niemniej artykuły można drukować, kopiować lub przysyłać w formie elektronicznej na własny użytek.